

论 APEC 方式

廖少廉（厦门大学南洋研究所）

在国际经济合作组织的理论与实践领域，亚太经合组织（APEC）在两个方面有重大突破，一是打破封闭式的地区经济一体化的传统，二是在运作方式上首创了非约束性的单边自愿新模式。APEC 自 1989 年成立以来的几年里，经济合作之所以能取得显著的成效，与它的自愿、协商、非约束性的运作方式（即被称为“APEC 方式”）直接相关。本文拟就该运作方式的形成原因和特点作一分析，并探讨有关 APEC 方式的一些理论问题。

APEC 方式形成的原因

亚太经合组织一反国际组织通过投票表决的运作惯例，采取协商一致和非约束性的运作方式绝非偶然，而是有其一系列原因，主要有以下几方面：

APEC 是亚太地区经济政治多样性特点所决定的。APEC 成员分处四大洲，既有人均国内生产总值近 3 万美元的发达国家，也包含人均国内生产总值不足 1000 美元的发展中国家；既有社会主义制度的国家，也有资本主义制度的国家。在这种情况下，如果采用通过谈判签署协定的方式，那么成员之间的多边经济

合作要取得进展将是非常困难的。不仅让渡部分政治主权和经济主权不太可能，成员之间利益分配不均，也会影响区域经济合作组织的正常运转。以农产品为例，美国、澳大利亚等成员为扩大其农产品的海外销售市场，力图将农业部门包括在贸易自由化进程之中，而日本、中国、韩国和菲律宾等成员则主张承认各成员的差异性，允许将农业等敏感部门暂时排除在贸易自由化进程之外。因此，亚太区域经济合作应该是相对松散的功能型合作，而不是由政府出面的契约型联合。只有这样才能有可能把成员间的多样性变为互补性，最大限度地挖掘区域经济合作的潜力。其次，APEC 是一个开放性的区域合作组织。不论是国际贸易或直接投资，本地区的经济对区外经济的依赖仍然很深。以东盟为例，1985—1990 年，其内部的贸易年均增长率为 14.8%，低于与欧盟贸易 23.4% 的增长速度，也低于它与世界其他地区的平均增长率 15.5%。开放性使它们能够最大限度地取得发展区域内经济合作的好处，又有对区域外发展经济联系的充分空间。因此，该组织成员的实际利益决定了它们不愿意把自己约束在一个区域组织里，而希望有足够

的灵活性。

APEC 方式的形成是该组织发展中成员努力的结果。从 APEC 成立起，发展中成员就存在对发达国家控制该组织的担心。从维护自身利益考虑，它们强烈表示，APEC 不应以西欧的经济一体化为模式，而应是区域合作的官方论坛。东盟内部早在 APEC 成立之际就达成了共识，即 APEC 的行事方式应是以相互尊重、平等协商、自愿和渐进的方式来处理各种合作事务。菲律宾总统拉莫斯认为：“我们必须发展一种集体解决问题的方式。它有别于以契约义务为基础的法律机制，而是以平等为基础的协商方式。”由于东盟的坚持，加上中国和其他一些成员的支持，美国等发达国家成员尽管一再强调机制化和全面性，但最终也只好接收渐进和开放等行动原则。比如美国 1993 年想搞“新太平洋共同体”，1994 年又要制定统一的贸易与投资自由化时间表，1995 年要以机制化方式实施该贸易与投资自由化时间表，1996 年提出各成员都要在 2000 年之前取消信息技术产品关税。但是由于发展中国家的强烈反对，美国的意图最终都告失败。

此外，APEC 也吸收了太平洋经济合作理事会（PECC）行之有效的模式，突出作为多边论坛的功能。比如，1991 年汉城部长会议对亚太经合组织的行动模式简述为，以公平对话为基础，参与者相互尊重各方的观点，进行平等协商。

APEC 方式的特点

APEC 方式是一种新型的区域经济合作模式。其特点是，既以自主

和单边的志愿行动为基础, 又有适当的经过协调的集体行动; 既努力寻求共同利益, 又充分尊重不同成员各自的利益。它不仅应用于贸易与投资领域, 也适用于可持续发展、环境、人力资源开发等其他领域的合作。

具体地说, APEC 不是通过各成员签署条约和一系列协议而成立并依此进行运作的一体化组织, 而是通过成员间的一系列会议, 在自愿的基础上协商一致, 以声明、宣言的形式作出承诺, 推动合作。作为成员间的地区协调和协商机构, 它只是提出建议、行动议程或一般原则, 供成员执行时参考。因此, 它并不是一个超国家的地区性行政和决策机构, 它不搞多边谈判, 也不设置独立的仲裁机构。而是着眼于在成员之间建立一种协商合作的机制, 各成员仍拥有完全的经济和管理的决策权。

亚太区域经济合作既不同于欧洲联盟, 也不同于北美自由贸易区。在地区经济集团化进程中, 欧盟以法律约束成员之间的合作, 北美自由贸易区以协定形式实现地区贸易自由化。那么, 为什么 APEC 不能采用象欧洲联盟和北美自由贸易区那样的强约束性、机制化模式呢? 应该看到, 欧洲联盟和北美自由贸易区所采取的区域合作模式是以所谓的“市场加制度”理论为指导的, 它虽然强调市场的基础性作用, 但同时却更强调制度化安排, 尤其是超国家机构的调节作用。实施这种模式的关键是, 各成员能否就有关合作的机制性安排经谈判达成一致, 以及能否最终形成一个超国家的调节机构和机制。根据罗马条约成立

的欧洲经济共同体, 从一开始就是机制化的排他性一体化组织。尽管西欧国家的经济发展水平相对接近, 从其成立至 1993 年建成一个商品、劳务、人员、资本自由流动的大市场, 尚且用了 34 年时间, APEC 若采用欧盟的模式, 其艰难程度是不言而喻的。对照欧盟的历程, 亚太地区诸多方面的巨大差异性, 使得其经济合作组织的成员很难就涉及彼此切身利益的问题展开谈判并取得一致, 更何况其成员中还有台湾和香港等地区经济体。若采用西方多边合作组织的模式, 其结果必然是什么都干不成。此外, 国际经济合作组织运作的机制化、法律化, 较符合西方经济体制的特点, 即处理经济关系以契约为核心, 以法律为准绳。亚洲国家不是不讲契约和法律, 但它们处理经济关系更注重协商方式。这就是为什么 APEC 没有也不能仿照欧盟和北美自由贸易区的模式的重要原因。

但是, APEC 方式在实际实施过程中并不是没有遇到问题。“一致的单边方式”或“共同的协商一致”虽为 APEC 各成员所接受, 但是在理解上和对今后的目标看法上却不尽一致。事实上, 对于 APEC 的运作方式, 从一开始就存在着走机制化的道路或保持多边协商论坛性质的争论。美国、澳大利亚、新西兰等成员一直强调“集体行动”, 千方百计使 APEC 走机制化的道路。但是多数发展中成员则认为, APEC 不应是成员之间的谈判机构, 不搞具有法律约束力的协定。应该根据各成员的经济发展水平和实际情况, 以自愿和非约束性为主的方式进行经济合作。尽管经过多次协调, 并达成一致, 但是

问题并没有从根本上解决。因此, APEC 方式的牢固确立并切实实施将是一个长期的艰苦斗争过程。

当前值得注意的动向是, 有些发展中成员已不象过去那样强烈反对机制化和坚持以功能化为主。随着东盟自由贸易区计划的加快实施, 东盟多数国家在贸易自由化方面的进展将大大快于 APEC 的时间表, 其对“灵活性”的要求也会减弱。这无形中增加了对我国的压力。从 APEC 整体来看, 1988 年至 1996 年, 无加权平均关税水平下降了近一半, 即从 16% 降至 9%。当前在 APEC 的 18 个成员中, 有 14 个成员的关税平均水平在 15% 以下, 其中有 12 个在 10% 以下。在非关税措施方面, 东盟国家已大幅度减少使用进口许可证和进口限制。印、马、菲、泰的所有税项中, 进口许可证和进口限额只占 2—3%。虽然我国平均关税税率已从 1993 年的近 40% 降至目前的 17%, 还取消了一批商品项目的进口许可证, 但是整体关税水平仍然比较高, 不仅大大超过发达国家, 也比东盟国家高, 而目前进一步大幅度降低关税水平仍有不少困难。加上东盟自由贸易区计划的实现时间将大大早于 APEC 的贸易与投资自由化时间表, 这更增加对我国的压力。在此情况下, 在 APEC 各项活动中强调和坚持自愿自主和通过协商取得一致的方式对我国尤为重要。

关于 APEC 方式的几个问题

在如何看待和实施 APEC 方式方面, 我们应明确和坚持以下基本观点。

第一, 关于机制化和功能化问题。

国际经济合作组织的机制化(institutionalized)指的是以一定的国际协定和组织形式为框架, 而功能化(functional)则是以经济活动本身的高度密切关系为基础的有关成员经济整体性的增强。功能化来自于各成员市场经济自发的内在要求。当功能化经济合作发展到一定阶段时, 必然要求机制化给予保障和促进。也就是说, 机制化会加深功能化的程度。但是, 功能化是机制化的基础。因此, 我们在强调 APEC 功能化的同时并不是笼统反对机制化, 因为处理国际经济关系毕竟不能离开法律和协定的制约。实际上, APEC 也已不再纯粹是一个传统意义上的多边论坛, 它已经逐步走上机制化的道路, 比如 1994 年 11 月的“茂物宣言”规定发达国家和发展中国家分别在 2010 年和 2020 年以前实现贸易与投资自由化以及 1997 年 11 月温哥华会议又决定选定 9 个部门在 1999 年提前实施自由化等就是例子。不过, 在 APEC 的机制化问题上, 我们应该强调以下两个方面。

首先, 机制化应该有一个过程, 不能操之过急。APEC 各成员在社会体制、政治制度、经济发展水平、价值观念等诸多方面的巨大差距, 加上本地区地域广阔, 所建立的国际合作组织不可能在短期内就象欧美多边组织那样“规范”, 而应以非约束性为其显著特点, 其落实行动的方式是集体指导原则下的单边行动。此外, APEC 的机制化过程应体现渐进性。它应该是从简单到复杂、从仅涉及局部到覆盖范围广泛的逐

步发展过程。以贸易自由化为例, 实现更高水平的国际分工和自由贸易是各成员的共同愿望, 但是对发展中国家来说, 幼稚产业的发展有一个过程, 形成能够适应国际竞争的经济体制也有一个过程。对于发达国家来说, 也要放弃各式各样的贸易保护主义的规定和做法。APEC 几年来的实践证明, 其运作方式是行之有效的。看起来它的发展似乎慢一些, 实际并不慢。相反, 如不是通过平等协商、循序渐进, 而是不加区别地强求一致, 则很可能欲速不达。

其次, 机制化应该有一定的灵活性。应允许成员在保持总体目标和重要政策的一致性的前提下, 在具体执行上有灵活自主安排。它可以体现在实施的时间安排上, 也可以表现在不同经济部门或产品的灵活措施。仍以贸易与投资自由化为例, 虽然在自由化的进程上区分了发达国家在 2010 年和发展中国家在 2020 年实现的目标, 但是, 在自由化和便利化进程中的具体时间安排和部门安排上却还需有灵活性, 应尊重差别, 坚持自主自愿行动, 各成员可以根据实际情况来作调整 and 安排。如农业生产效率还比较低的成员自然就要在一段时期里还需采取某些保护措施, 以免带来一系列的经济社会问题。哪怕是上述 9 个部门提前实施自由化, 也应遵循协商、自愿、利益平衡和不搞歧视等原则, 并注意遵循茂物会议提出的两个时间表。

第二, 关于区域经济合作的动力和保障问题。

亚太区域经济合作的基本动力

是市场力量, 它的运作机制是以市场驱动为主, 辅之以区域机构和成员的政策推动。相当长时间以来, 亚太地区经济的快速发展和区域内国际经济联系的不断加强, 主要是靠市场力量的推动, 靠有关各方单方面的贸易与投资自由化来促成的。这一地区在区域内无多边官方安排和对区域外无贸易歧视的条件下, 1993 年区域内出口依存度高达 71%, 高于欧盟内部出口依存度 15 个百分点。这明显表明, 亚太地区经济联系的不密切主要依靠市场的一体化, 而且这种市场一体化在区域内外是同步发展的。因此, 区域性多边合作应该主要是市场力量推动的功能化合作, 而不是由政府出面契约型联合。强化成员经济体的单方面贸易与投资自由化, 有利于为区域合作打下基础和准备条件。此外, 它有助于避免摩擦, 加快合作的进程。不难想象, 如果没有 APEC 合作方式, 本地区在贸易与投资自由化这一敏感领域就不可能在如此短的时间里取得那么快的进展。

以美国为首的发达国家成员担心, 如果没有具约束力的决议, 仅有口头和书面的承诺, 协商产生的宣言和行动议程有可能成为一纸空文。事实并非如此。由于行动计划有各成员领导人的承诺为保证, 加上国际舆论的压力, 各成员领导人作出的承诺一旦公诸于世, 就有很强的约束力。实践的情况是, 在同时也是世贸组织成员的 APEC 成员中, 大多数提出的单边减免税计划都超过乌拉圭回合的承诺。也就是说, APEC 进程中协调的单边行动比乌拉圭回合在降低关税方面起了更大的推动作用。

第三, 关于单边行动与集体行动的关系问题。

我们认为自愿的单边行动是经济合作的基础, 同时也看到经过协调的集体行动的必要性。也就是说, 实行各经济体根据需要和可能采取单边行动与 APEC 作为一个整体在一些具体领域采取集体行动相结合。前者提倡自主自愿行动, 尊重差别; 后者坚持协商一致, 易者先行。就贸易与投资自由化而言, 因为单边的贸易与投资自由化, 若无协调和新的动力, 它的有效性和持久性可能受到削弱, 甚至可能产生贸易摩擦。同时, 单边的自由化方案也不是随心所欲地制定, 它还是应有一个基本原则和框架让大家遵循。各成员在自愿自主基础上所实施的贸易与投资自由化必须与其他成员的方案相协调, 要与“茂物宣言”的时间表相协调。其他成员也可以提出修改和补充意见, 但不能强迫成员修改。关于贸易与投资自由化的单边行动计划的可比性问题, 应该强调, 可比性固然涉及跨国比较, 但是同时也应体现单边计划与本经济体发展水平相适应, 以及针对本经济体原有的限制措施提出调整计划。此外, 比较还应看到自由化措施实施过程中的完善和提高, 即应该是动态的比较。

APEC 的自愿、协商新模式, 是国际经济合作和国际组织运作方式的重大突破。坚持和不断充实 APEC 方式不仅有利于今后区域合作的顺利开展和维护我国的利益, 而且也将对世界多边合作起示范作用。国际经济旧秩序的弊病在于处理问题的强制性。在国际经济合作领域, 我

们仍要努力实现从对等谈判为主转变为平等协商为主, 要从霸权主导型转变为平等协商型, 要从强制性的贸易自由化转变为自觉的贸易自

由化。从此意义上讲, APEC 方式也有利于改革世界贸易体制和建立国际经济新秩序。 IEC

雷神公司完成与休斯飞机公司的合并 ——成立雷神系统公司

本刊讯 雷神公司最近宣布完成了它与休斯防御部门的合并, 从而使雷神公司成为目前美国最大的工业企业之一。

同时, 雷神公司宣布成立“雷神系统公司”, 该公司包括休斯防御部门和雷神电子系统公司、雷神 TI 系统公司以及雷神 E—系统公司。作为雷神公司的组成部分, 雷神系统公司将成为世界上最大的军工承包商之一。

雷神公司董事长兼首席执行官丹尼斯·皮卡德先生指出: “我们的战略是在不断合并的国防工业领域始终保持领先地位。这次与休斯防御部门历史性的合并和我们以前的兼并行动将帮助我们实现这个战略目标。我们可以自豪地说我们是全球高科技的领先者和国防电子工业的强大企业。我们还将继续保持商业领域的实力, 包括在飞机制造、商用电子及工程和建筑的领先地位。”

这笔合并交易总价值达 95 亿美元, 其中包括 40.4 亿美元的债务和 54.6 亿美元的股本。这一债务和股本的分提比例是以雷神公司每股 53.21 美元在 30 天内的平均价值计算出来的。雷神公司于 1997 年 1 月宣布了它与休斯防御部门合并的有关协议。1997 年 10 月美国司法部批准了这一合并计划。12 月该计划得到了雷神公司、通用汽车公司(股票票面价值 1.67 美元)以及通用汽车公司 H 股股东的认可。这一合并计划于 1997 年 12 月 17 日圆满完成。

总部设在美国麻省列克星敦的雷神公司已成立 75 年, 是一家国际高科技公司, 主要在四个领域开展业务: 商用和国防电子、工程和建筑、飞机制造、以及大型洗衣设备。

雷神工程与建筑公司(RE & C)是世界上最大的工程、建筑、运营和维护企业之一, 它的业务包括: 火力与核能发电; 石油和天然气; 聚合物和化工; 制药和生物技术; 金属、采矿和轻工业、食品和消费品; 纸浆和造纸等。